

Kurt P. Tudyka

Vorwort

Die sicherheitspolitische Lage in der OSZE-Region war während des Zeitraumes, über den das vorliegende dritte OSZE-Jahrbuch berichtet, sowohl durch weiter schwelende als auch durch unvorhersehbar ausgebrochene neue Konflikte geprägt. Sie verlangten von der OSZE einerseits eine kräftezehrende Aufmerksamkeit und weiterhin das beharrliche Bemühen um Vermittlung wie beispielsweise in Georgien, im Baltikum, in der Slowakei oder in Moldau. Der anhaltende Unfriede gebot die erneute Verlängerung der Mandate für alle Langzeitmissionen, das weitere aufwendige Engagement des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten sowie die sisyphusartige Bildungs- und Prüfungsarbeit des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte. Andererseits war von der OSZE ein schnell entschlossenes Handeln gefragt wie angesichts der Konfrontation zwischen Opposition und Regierung in Belgrad im Dezember 1996 oder in der anarchischen Situation in Albanien Anfang März 1997. Das größte Gewicht kam unter den Aktivitäten der OSZE, des BDIMR, des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten und den Langzeitmissionen indessen dem Einsatz der Bosnien-Mission der OSZE zu, die durch das Dayton-Abkommen mit der Vorbereitung und Beobachtung der Wahlen betraut worden war. In der Berichtsperiode erforderte nicht zuletzt das Treffen der Staats- und Regierungschefs zusammen mit den vorangegangenen Überprüfungs- und Vorbereitungstreffen die besondere Aufmerksamkeit der OSZE, weil es hier um die eigene Entwicklung und den spezifischen Stellenwert unter den anderen für die europäische Sicherheit tätigen Organisationen ging.

Entgegen vielen Warnungen und Befürchtungen sind im großen und ganzen die Wahlen in Bosnien-Herzegowina im September 1996 befriedigend durchgeführt worden. Diese operationelle Leistung brachte der OSZE trotz mancher Kritik, die sich teilweise bald als unberechtigt erwies, einen Prestige-Erfolg. Freilich mußten die Kommunalwahlen ausgesetzt und verschoben werden. Vor allem aber mangelte es seither an einer konsequenten Politik für den Aufbau des Staates, für die die Wahlen eine Legitimationsgrundlage schufen. Sollte das Experiment des staatlichen Aufbaus noch scheitern, dann wären nicht nur alle Mühen und Kosten vergebens gewesen, sondern auch das Ansehen und das Selbstvertrauen der "internationalen Gemeinschaft" und damit auch der OSZE wären schwer beschädigt. Auf dieses immer noch latente Risiko wurde schon im letzten Jahrbuch hingewiesen.

Einen starken Auftrieb haben der OSZE der Verlauf und das Ergebnis der zwei erwähnten Kurzzeitmissionen nach Serbien und Albanien unter Leitung je eines Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden gegeben, der früheren Regierungschefs Felipe Gonzales bzw. Franz Vranitzky.

Diese südosteuropäischen Konfliktherde haben neben dem regionalen Schauplatz den innerstaatlichen Charakter sowie das Engagement der OSZE gemeinsam, das sich auf die Durchführung von Wahlen bzw. die Anerkennung ihrer Ergebnisse richtete. Die Einsätze der drei unterschiedlichen OSZE-Missionen haben jedenfalls substantiell - wenigstens vorerst und unter den gegebenen Bedingungen - dazu beigetragen, einen gewaltsamen Austrag der bestehenden Konflikte zu vermeiden und die gespannten Verhältnisse durch Hilfen für demokratische Legitimationsgrundlagen politischen Handelns zu befrieden.

Die OSZE demonstrierte damit die Bedeutung ihrer Existenz und die Einzigartigkeit ihrer Arbeitsweise. Auch geriet sie durch die spektakulären Umstände der Ereignisse plötzlich ins öffentliche Rampenlicht; die KSZE/OSZE hat seit ihrer Institutionalisierung in Helsinki 1992 nicht mehr soviel öffentliche Aufmerksamkeit gefunden wie während der letzten zwölf Monate.

Schließlich schien auch der Lissabonner Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Dezember 1996 der OSZE eine herausragende Stellung durch die Erklärung über das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert und den auf dieser Grundlage gefaßten Beschluß zu geben, die Erarbeitung einer europäischen Sicherheitscharta zu erwägen: Die OSZE könnte das geeignete Forum für die Beratung der europäischen Sicherheitsverfassung bieten, wenn diese endlich aus dem Stadium der Ankündigungen hinauskäme.

Andere Ereignisse der europäischen Sicherheitspolitik signalisierten freilich Tendenzen, die die potentielle Gestaltungskraft der OSZE hemmen und begrenzen können. Am 30. Mai 1997 wurde in Sintra/Portugal der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPR) ins Leben gerufen, der den bisherigen Nordatlantischen Kooperationsrat ablöst und dem alle OSZE-Staaten beitreten können.¹ Dieser Rat soll sich "durch praktische Arbeit" weiterentwickeln und seinen Mitgliedern einen "übergreifenden Rahmen für Konsultationen (...) über ein breites Spektrum politisch und sicherheitsrelevanter Fragen bieten". Der Rat will seinen Mitgliedern eine differenzierte und intensive Beratungstätigkeit ermöglichen, allein die Außen- und

¹ Tagung des Nordatlantischen Kooperationsrates und des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates am 30. Mai 1997 in Sintra/Portugal, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 50/1997, S. 579-581, hier: Anhang. Grundlegendokument des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates, S. 579ff.

Verteidigungsminister der Mitglieder sollen sich je zweimal jährlich treffen. Als konkrete Themen für Konsultationen nennt das verabschiedete Grundlegendokument u.a.: Krisenbewältigung, regionale Angelegenheiten, Rüstungskontrolle, Fragen der Verbreitung atomarer, biologischer und chemischer (ABC-)Waffen und der Verteidigung, Probleme des internationalen Terrorismus, Verteidigungsplanung und Verteidigungshaushalte, Verteidigungspolitik und -strategie sowie sicherheitsrelevante Auswirkungen wirtschaftlicher Entwicklungen. Für eine mögliche Zusammenarbeit und Konsultation werden ferner u.a. zivile Notstandsplanung und Katastrophenschutz, Rüstungszusammenarbeit, nukleare Sicherheit, verteidigungsbedingte Umweltfragen und Fragen in Zusammenhang mit internationalen Friedensmissionen aufgeführt.² Durch eine Reihe von Organen ist der EAPR nicht nur mit dem Programm Partnerschaft für den Frieden, an dem sich bisher schon 27 Staaten beteiligten, sondern direkt mit der NATO und ihren operationellen Möglichkeiten verbunden.

Zweifelloos wird dieser neue Rat die Aufmerksamkeit vieler OSZE-Staaten beanspruchen und auf sie wahrscheinlich eine große Anziehungskraft ausüben. Dabei ist noch dreierlei zu ergänzen. Zwölf OSZE-Staaten haben sich um die NATO-Mitgliedschaft beworben, von denen vorerst drei (Polen, Ungarn, Tschechien) am 8./9. Juli 1997 zum Beitritt eingeladen wurden. Die NATO hat am 27. Mai 1997 in Paris mit der Russischen Föderation eine umfangliche Grundakte beschlossen, die u.a. die Bildung eines Ständigen Gemeinsamen Rats "auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlicher Zusammensetzung, je nach Thema (...)" für die Konsultation und Zusammenarbeit für einen ebenfalls umfassenden Katalog von Bereichen vorsieht.³ Endlich hat drittens die NATO mit der Ukraine eine ebenfalls umfangliche "Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft" am 9. Juli 1997 in Madrid vereinbart, die detailliert Aufgaben und Konsultationsmechanismen umschreibt.⁴

Ob diese Räte und Strukturen sich zu mehr als einem Resonanzkörper mit legitimatorischen Funktionen für den wirklich entscheidenden NATO-Rat entwickeln werden, ist zur Zeit offen. Nachdenklich machen die offene Liste der Arbeitsbereiche der neuen Räte und ihre Überlappung oder zumindest Berührung mit den gewachsenen oder präsumtiven Zielen, Aufgaben und Aktionsfeldern der OSZE. Von den 55 Teilnehmerstaaten der OSZE treten also in den "Einzugsbereich" der bisherigen 16 NATO-Staaten die zwölf

² Vgl. ebenda.

³ Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 43/1997, S. 449-453.

⁴ Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 64/1997, S. 771-774.

NATO-Kandidaten und die zwei von der NATO privilegierten Staaten Rußland und Ukraine. Das nun schon bestehende Zahlenverhältnis zeigt, wohin sich das Schwergewicht innerhalb des Kreises aller Teilnehmerstaaten auch qualitativ künftig verlagern kann. Anzumerken ist, daß diese sicherheits- und wirtschaftspolitische Orientierung auf das "Brüsseler" Zentrum und die Bereitschaft zur Integration in euro-atlantische Strukturen offensichtlich einige Akteure zu friedensstiftendem Verhalten veranlaßt haben, wie schon die Ratifizierung des ungarisch-rumänischen Grundlagenvertrages und die Unterzeichnung des bulgarisch-griechischen Abkommens über den Grenzverlauf zu belegen scheinen.

Über die weiteren Folgen der genannten Ereignisse für die OSZE kann man vorerst nur spekulieren, beispielsweise ob sich gesamteuropäische sicherheitspolitische Debatten und Beschlüsse künftig in den neuen NATO-Organen abspielen und sich die Brüsseler NATO-Räte somit zur Drehscheibe der gesamteuropäischen Politik entwickeln werden. Das wird stark vom Verhalten Rußlands abhängen, das nun in seiner bevorzugten Position seine Rolle in Brüssel und in Wien spielen kann.

In allen Dokumenten der neuen NATO-Politik - am vielfältigsten übrigens in der NATO-Rußland-Grundakte - versichern die beteiligten Staaten die unverminderte Bedeutung der OSZE für sich und die europäische Sicherheitspolitik. So heißt es z.B. in der Madrider Erklärung der NATO-Gipfelkonferenz vom 8./9. Juli 1997 u.a. zur OSZE: "Wir bekräftigen unser Bekenntnis zur weiteren Stärkung der OSZE als einer regionalen Abmachung im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen und als eines Hauptinstruments für die Konfliktverhütung, die Stärkung der kooperativen Sicherheit und die Förderung von Demokratie und Menschenrechten. Die OSZE als umfassendste europaweite Sicherheitsorganisation spielt eine entscheidende Rolle bei der Sicherung von Frieden, Stabilität und Sicherheit in Europa. Die von der OSZE verabschiedeten Verpflichtungen und Standards bilden eine Grundlage für die Entwicklung einer umfassenden und kooperativen europäischen Sicherheitsarchitektur. Unser Ziel ist es, durch eine möglichst breitangelegte Zusammenarbeit unter den OSZE-Staaten in Europa einen gemeinsamen Sicherheits- und Stabilitätsraum ohne Trennlinien oder Einflußsphären zu schaffen, die die Souveränität einzelner Staaten beschränken. Wir unterstützen weiterhin die Arbeit der OSZE an einem gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodell für das Europa des 21. Jahrhunderts im Einklang mit den Beschlüssen des Gipfeltreffens von Lissabon 1996 einschließlich der Überlegung, eine europäische Sicherheitscharta auszuarbeiten."⁵

⁵ Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit vom 8. Juli 1997, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 64/1997, S. 769, hier Punkt 21.

Noch ist es nicht vorstellbar, daß die der OSZE durch die Teilnehmerstaaten übertragenen Aufgaben einmal durch die NATO ausgeführt werden könnten, es sei denn, eines Tages gehörten alle 55 Staaten zwischen Vancouver und Wladiwostock nicht nur der OSZE, sondern auch der NATO an und diese hieße analog zum EAPR dann EATO. Vorerst besteht für diesen gesamt europäischen Raum die Stärke der OSZE in ihrer unübertroffenen Multilateralität und damit in den Möglichkeiten kooperativer Sicherheitspolitik. Inwieweit diese Stärke zum Zuge kommt, hängt freilich immer von der Einsicht und dem Willen der 55 Regierungen ab, namentlich auch von jenen, die im Verband der Europäischen Union eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik anstreben und diese im Rahmen der OSZE und nicht in Konkurrenz zu ihr zur Geltung bringen sollten.

Im Berichtszeitraum ist der Amtierende Vorsitz von der Schweiz auf Dänemark übergegangen, dessen Nachfolger 1998 Polen heißen wird. Ein neuer Generalsekretär hat sein Amt angetreten, und die Leitung des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte hat ebenfalls gewechselt. Die Parlamentarische Versammlung der OSZE, die im Juli 1997 in Warschau zusammentrat, steht vor einem interessanten Wandel, nämlich von einem Organ, das immer neue Prinzipien und Normen verlangt, zu einer Instanz, die prüfen will, ob die bisherigen Versprechungen und Vereinbarungen durch die Exekutiven der Teilnehmerstaaten auch eingehalten werden. Das Lissabonner Dokument 1996 hat insbesondere mit den Beschlüssen über den "Rahmen für Rüstungskontrolle" und die "Entwicklung der Agenda des Forums für Sicherheitskooperation" sichtbar neue Akzente und Perspektiven für die Rüstungskontrollpolitik formuliert.⁶ Auf dem Kopenhagener Rattreffen im Dezember 1997 sind durch die Bestellung eines Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten und eines Beauftragten für Medienfreiheit eine wünschenswerte weitere Institutionalisierung als Mittel der Normenkontrolle und eine Stärkung des Sekretariats zu erwarten. Die Aufgaben für die OSZE werden - je mehr die europäische Wende von 1989 zur Vergangenheit wird - nicht geringer, vielmehr verändern sie sich. Die OSZE muß sich ihnen stellen und sich daran anpassen; ihre Teilnehmerstaaten sollten dazu die nötige Bereitschaft aufbringen.

Das vorliegende Jahrbuch stellt wie seine Vorgänger das Bemühen um Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa unter den sich verändernden Umständen auf vielfältige Weise dar. Allen, die durch ihre Beiträge geholfen haben, das zu vermitteln, danke ich als verantwortlicher Redakteur für ihre Kooperationsbereitschaft.

⁶ Lissabonner Dokument 1996, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 453-483.